

---

**KAJIAN REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK  
UNTUK MEMBANGUN DAYA SAING DAERAH**

SARPAN\*

---

*Abstract*

*Public administration reform is an effort that aims to revise, repair, and search for new alternative administration system that is better suited to the development of society and the times today. Since the administrative reforms so inherent in regional autonomy, it is very important to the local government to carry out and manage the regional budget effectively whether it's from central government or by innovate to increase local revenue. On the other hand, government has a great responsibility to be able to resolve any problems that exist in the regions. Reforms have positive and negative impacts for the government and society, the positive impact that the region has great potential both human and natural resources the region has rapidly grown and developed, but for poor regions will then local natural and human resources are difficult to develop and thrive, even for hire employees will be trouble.*

*Keywords : Public administration reform, local government*

## **PENDAHULUAN**

Reformasi administrasi publik sebagai salah satu bidang kajian administrasi yang selalu menarik untuk dikritisi. Secara teoritis, lahirnya gejala ini sebagai akibat logis dari adanya kecenderungan perkembangan ilmu administrasi publik dari Old Public Administration (OPA) menuju ke New Public Management (NPM), kemudian lagi berkembang menjadi New Public Service. Hal ini sejalan dengan teori governance, peran pemerintah cukup memberikan arahan (*steering*) tidak sebagai pelaku (*rowing*) sebagaimana konsep model pemerintahan entrepreneurship dari Osborne & Ted Gaebler (1992), juga dalam Reinventing Government dari Osborne & Peter Plastrik (1997) dalam Banishing Bureaucracy, konsep ini menjelaskan bahwa pemerintah harus mengurangi perannya dan agar mampu memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk ikut berperan serta

dalam pembangunan pemberdayaan masyarakat.

Secara empiris, gejala perkembangan masyarakat sebagai akibat dari adanya globalisasi, memaksa semua pihak, terutama birokrasi pemerintah melakukan pembaruan, perbaikan, dan mencari alternatif baru tentang sistem administrasi yang lebih cocok dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan zaman. *There is not the best, but the better.*

Sejalan dengan penyelenggaraan otonomi daerah digunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat sebagaimana yang ditetapkan dalam UU No.32 Tahun 2004. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat termasuk penanggulangan masalah

---

\*Dosen Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Wijaya Putra

kemiskinan. Sejalan dengan prinsip ini, dilaksanakan pula prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip untuk menangani urusan pemerintah dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi serta kekhasan daerah. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Prinsip pemberian otonomi pada daerah dianggap sangat penting agar daerah dapat menjalankan dan melaksanakan anggaran rumah tangganya sendiri dan sekaligus dapat menyelesaikan segala bentuk permasalahan yang ada didaerah dengan menggunakan kemampuan dan kekuatan sendiri. Hal ini sejalan dengan apa yang diajukan oleh Bryant dan White (1987) mengenai perlunya otonomi daerah merupakan alasan yang dapat dijadikan sebagai dasar bagi pentingnya pemerataan kebijakan tersebut, karena semakin lebarnya perbedaan antara pemerintah pusat dan pemerintah di daerah; sering terjadi kelambatan alih teknologi; karena pemimpin atau birokrasi lokal sering tidak memiliki alternatif yang mereka miliki, jurang komunikasi sering menyebabkan proyek-proyek dirancang oleh pemerintah pusat kurang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi pemerintah serta masyarakat di daerah. Selain itu masukan dari pemerintah daerah atau pemerintah lokal dapat memperbaiki rancangan program dan proyek pembangunan. Pemberian otonomi merupakan salah satu cara untuk

mengembangkan kapasitas pemerintahan daerah.

Di samping itu, daya saing daerah juga lebih banyak diartikan sebagai suatu potensi yang bersifat tunggal, sehingga dengan demikian tidak ada upaya pemahaman bagaimana kompleksitas faktor-faktor yang membentuk daya saing daerah tersebut. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan apabila didalam pembicaraan mengenai daya saing daerah, opini yang berkembang dapat menjadi sangat beragam dikarenakan masing-masing pihak, baik individu atau pun lembaga melihatnya dari perspektif atau faktor yang berbeda.

## PEMBAHASAN

Reformasi Administrasi Publik dewasa ini menjadi fenomena yang menarik untuk di kaji, secara empiris gejala ini disebabkan oleh perkembangan masyarakat sebagai akibat globalisasi, sehingga memaksa semua pihak terutama birokrasi pemerintah untuk melakukan revisi, perbaikan mencari alternatif tentang sistem administrasi publik yang cocok dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan zaman.

Tetapi secara empiris birokrasi pemerintah masih dijumpai belum berubah Jawa Pos ( 2004-2010) , secara berturut meliputi dan memberitakan tentang bagaimana kelambanan kerja dan tidak mampuan birokrasi dalam mengatasi persoalan-persoalan lokal dan nasional dalam mengatasi dan mengantisipasi epidemic penyakit demam berdarah (DB), Flu Burung, HIV dan sebagaimanyayang berjangkit di tanah air sehingga berjatuan anak bangsa, termasuk kejadian yang dialami di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Sumata Utara (Sumut), Bukit Tinggi, di Jawa Barat, dan di Yogyakarta ketika sedang mengalami musibah gempa bumi dan banjir Tsunami, menunjukkan begitu lamban dan buruknya koordinasi,

integrasi dan sinkronisasi(KIS) birokrasi pemerintah untuk memberikan pertolongan pertama dan mendistribusikan bantuan logistic kemanusiaan.

Oleh karena itu, salah satu bentuk kekhawatiran terhadap kinerja birokrasi seperti diatas, Megawati Soekarnoputri selaku Presiden RI pada waktu itu pernah mengungkapkan kritikan yang pedas, bahwa birokrasi pemerintah “*sebagai keranjang sampah*” ( *Kompas 2 September 2001, dalam Agus Suryono, 2011:189*)

Berbagai penelitian telah menunjukkan tentang buruknya kinerja birokrasi yang melanda negara sedang berkembang, bahkan mereka berkesimpulan sudah tidak memungkinkan lagi untuk melakukan reformasi administrasi dengan baik. Menurut Leemans (1971) kebanyakan Negara berkembang struktur politiknya diisi dengan orang-orang yang mempunyai latar belakang pendidikan hukum dengan pendekatan yang sangat legalistik. Negara-negara yang baru memperoleh kemerdekaan di daerah Asia, Afrika, dan Amerika Latin, sangat menderita dibawah rezim yang otokratik dan yang berorientasi pada hukum dan ketertiban. Di daerah bekas negara jajahan ini, terjadi perubahan yang menggebu (Waldo). Pada masa perubahan yang demikian gencar ini, lahir harapan masyarakat yang muluk-muluk, suatu harapan yang tak dijumpai dalam masyarakat. Kemerdekaan yang diperoleh negara-negara bekas jajahan itu, menyebabkan keberadaan administrasi modern sangat mengganggu cara kerja aparatur pemerintah. Hal ini selain disebabkan tak sesuainya administrasi modern dengan sistem administrasi lokal, membengkaknya tugas-tugas menyebabkan sistem administrasi kolonial tak mampu menyelesaikan persoalan yang muncul dalam masyarakat. Oleh karena itu, yang diperlukan bukan hanya ekspansi, tetapi juga reorientasi yang

komplit. Perubahan sosial yang fundamental menyebabkan lahirnya tuntutan dan tekanan baru. Menjalarnya urbanisasi dan sekularisasi yang cepat, serta kebutuhan akan demokratisasi pemerintahan dan administrasi, menyebabkan beban aparatur pemerintah bertambah besar, dan mau tidak mau akuntabilitas publik menjadi sangat penting dan menjadi kebutuhan.

Semua perubahan dan transformasi ini menyebabkan timbulnya pertentangan antara nilai lama dan nilai baru, antara nilai yang tradisional dan yang modern. Tekanan dan pertentangan ini tidak hanya terbatas pada tubuh birokrasi, melainkan juga dikalangan masyarakat. Di kalangan intelektual, yang diharapkan mampu melakukan perbaikan terhadap kebobrokan birokrasi, justru mereka menjadi stigma birokrasi, sehingga sifat birokrasi yang elitis, terlalu menyenangi sikap otoriter dan kurang komunikasi dengan masyarakat semakin hari semakin parah keadaannya.

Reformasi administrasi mengandung begitu banyak makna, mempunyai fungsi yang beragam, menimbulkan banyak begitu harapan, tetapi juga membawa pertengkaran yang tak kunjung usai di kalangan praktisi, pemerhati, masyarakat dan kaum teoritis. Apapun makna dan tujuan yang melekat atau yang dilekatkan pada istilah itu, senantiasa ada nilai positif yang diberikan kepadanya. Istilah ini semakin hari semakin *ngepop* laksana mukjizat dan ia dianggap sebagai mitos yang banyak mendatangkan berkah dan rezeki. Hampir tidak ada yang mengatakan bahwa reformasi administrasi itu jelek. Sebaliknya hampir semua orang mengatakan reformasi administrasi itu baik dan bermanfaat. Padahal jika diperhatikan lebih jauh, maka akan mempunyai makna dan dampak yang positif maupun negatif, tergantung dari apa, siapa dan bagaimana memaknai

reformasi itu sendiri. Hal ini sangat penting karena ada cara, strategi maupun bentuk reformasi administrasi, yang dalam perjalanan sejarah, terbukti tidak membawa berkah akan tetapi justru mendatangkan bencana bagi masyarakat.

Dewasa ini istilah reformasi administrasi digunakan untuk mendeskripsikan aktivitas yang sebenarnya jauh melampaui makna yang dikandungnya. Sebagai implikasinya, maka setiap reformasi terhadap aparatur administrasi, baik pada arah lokal maupun arah nasional, dipandang sebagai perubahan terencana. Dror mengatakan bahwa reformasi administrasi adalah perubahan yang terencana terhadap aspek utama administrasi. Sedangkan Caiden, G.E (1968: 69) mendefinisikan reformasi administrasi sebagai *'the artificial inducement of administrative transformation againts resistance'*. Definisi Caiden ini mengandung beberapa implikasi: (1). Reformasi administrasi merupakan kegiatan yang dibuat oleh manusia (manmade), tidak bersifat eksidental, otomatis maupun alamiah; (2). Reformasi administrasi merupakan suatu proses; (3). Resistensi beriringan dengan proses reformasi administrasi.

Disamping itu, reformasi administrasi bertujuan juga memberi saran tentang bagaimana caranya agar individu, kelompok dan institusi, dapat mencapai tujuan lebih efektif, ekonomis, dan lebih cepat. Dengan rumusan lain Caiden menyebut tujuan reformasi administrasi adalah untuk . . . *improve the administrative performance of individual, groups, and institutions and to advise them how they can achieve their operating goals more effectively, more economically, and more quickly* (Caiden,G.E., 1968:12)

Namun definisi di atas belum mencakup tujuan reformasi administrasi sebagai syarat kelengkapan definisi. Caiden menginterpretasikan terhadap tujuan reformasi administrasi, yaitu: (1).

Melakukan perubahan inovatif terhadap kebijaksanaan dan program pelaksanaan; (2). Meningkatkan efektifitas administrasi; (3). Meningkatkan kualitas personel; (4). Melakukan antisipasi terhadap kemungkinan kritik dan keluhan pihak luar Abueva (1970: 25)

Mengelompokkan tujuan reformasi administrasi itu dalam dua kelompok, yaitu: (1). *Manifest or declared goal*, seperti efisiensi, ekonomis, efektivitas, peningkatan pelayanan, struktur organisasi, dan prosedur yang ramping dsb., (2). *Undisclosed or underclared goal*, yang bersifat bertujuan politis.

Sedangkan Dror (1971: 23), melihat tujuan reformasi itu berorientasi jamak dengan mengklasifikasikan tujuan reformasi kedalam enam kelompok, tiga bersifat *intra-administrasi* yang ditujukan menyempurnakan administrasi internal, meliputi: (1). Efisiensi administrasi, dalam arti hemat biaya, yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulasi perubahan prosedur, penghilangan duplikasi, dan kegiatan organisasi metode yang lain; (2). Penghapusan kelemahan administrasi, seperti korupsi, pilih kasih, dan sistem money politik; (3). Pengenalan dan penggalakan sistem merit, pemrosesan data melalui sistem informasi yang otomatis, peningkatan dan penggunaan pengetahuan ilmiah.

### **Strategi Reformasi Administrasi**

Strategi dalam reformasi administrasi publik usaha untuk memperjelas beragam reformasi administrasi publik adalah dengan melakukan dikotominasi startegi dan matrik strategi. Dikotominasi Startegi dalam Reformasi administrasi publik, yang dimaksud dikotominasi adalah pembagian dalam kedua kelompok yang saling bertentangan(KBBI: 1990). Dengan dikotominasi diharapkan akan memperoleh penjelasan tentang perbedaaan ruang lingkup kelemahan dan

kekuatan masing-masing strategi tersebut, pendekatan pokok strategi reformasi administrasi adalah: pendekatan makro vs mikro, pendekatan struktural vs perilaku, balanced vs shock oriented, incremental vs inovatif, dan komprehensif vs parsial.

#### *Pendekatan Makro vs Pendekatan Mikro*

Di dalam kepustakaan reformasi administrasi masih terdapat pertentangan yang tak kunjung henti antara pendekatan makro dan mikro. Mereka yang sependapat dengan pendekatan mikro mengatakan bahwa sebagian negara sedang berkembang gagal didalam menerapkan pembaruan administratif secara komprehensif (makro) karena sebagian besar dari mereka belum memiliki persyaratan yang diperlukan. Mereka sampai pada kesimpulan bahwa pembaruan yang bersifat parsial lebih dapat diterapkan pada semua kondisi negara sedang berkembang. Selain itu, juga berpendapat bahwa pendekatan parsial ini mempunyai dampak terhadap pembaruan berikutnya. Dalam hal ini Albert Waterston mengatakan:

*“... dengan memulai usaha pembaruan administrasi yang komprehensif, negara-negara berpendapatan rendah, seperti India, Pakistan, Iran, dan Filipina di Asia; Venezuela, Colombia, Equador, Brazilia, Argentina, dan Chili di Amerika Latin; Ethiopia, Ghana, dan Libya di Afrika; selama bertahun-tahun telah berusaha meningkatkan efisiensi pelayanan umum, namun memperoleh hasil kurang memadai semata karena mereka menerapkan pendekatan makro. Usulan global yang kelihatannya baik dan menarik, berakhir tragis setelah diimplementasikan”.*

Sebaliknya mereka yang setuju dengan pendekatan makro berpendapat bahwa kompleksitas dan ketergantungan faktor-faktor administratif memaksa

diperlukannya pembaruan yang menyeluruh. Program yang bersifat menyeluruh ini harus dibuat untuk menanggulangi perkembangan yang terjadi dalam keseluruhan tubuh administrasi, serta memberi prinsip dan kerangka umum bagi pendekatan parsial atau *piecemeal*. Pandangan ini antara lain diungkapkan

Mukardji, ketika ia mengatakan:

*“Pendekatan mikro cenderung tidak produktif, paling tidak untuk jangka pendek, karena hasil yang mengecewakan dapat menurunkan atau mengurangi jumlah pendukung. Kasus di India menunjukkan kebenaran pendapat ini, karena hanya pendekatan yang komprehensiflah yang memungkinkan dilakukannya gebrakan (break-through)”.*

Masing-masing pendekatan memiliki unsur kebenaran, bahwa para penganjur pendekatan mikro/parsial mengakui bahwa dalam kondisi sosial ekonomi yang tepat pendekatan komprehensif terbukti lebih layak. Namun di lain pihak, pendekatan mikro dapat menjadi dasar perubahan di masa mendatang. Tetapi harus diingat jika melakukan penyempurnaan terhadap satu satuan organisasi, maka harus disadari bahwa tidak ada satu organisasi yang mampu berdiri sendiri dan berperan di dalam proses pembangunan daerah maupun nasional, karena berkaitan dengan organisasi, baik sebagai penghambat atau pun pendorong bagi reformasi administrasi. Sebaliknya penganjur pembaruan yang komprehensif harus menyadari bahwa semua rencana yang menyeluruh pasti terdiri dari individual dan satuan dasar administrasi negara adalah individual.

#### *Pendekatan Struktural vs Perilaku.*

Kelemahan utama pendekatan struktural adalah sifatnya yang statis dan kefanatikannya terhadap dogma status. Namun perkembangan selanjutnya menunjukkan, sebagian para ahli perilaku cenderung juga statis, karena sebagian dari mereka beranggapan bahwa ciri-ciri umum perilaku organisasi sulit dioperasionalkan. Pro dan kontra terhadap kegunaan pendekatan struktural dan perilaku masih beragam, meskipun tampaknya pendekatan struktural agak memperoleh pengakuan. Menurut Brainbanti (1963), bahwa perubahan kelembagaan lebih efektif jika dibandingkan dengan manipulasi perilaku, yang berarti ada kecenderungan para strukturalis lebih memperhatikan aspek perilaku dalam administrasi pembangunan. Sedangkan kelemahan utama kaum *behavioralis* menurut Lucian Pye adalah kurangnya perhatian terhadap aspek struktural dalam pembaruan karena adanya kesulitan dalam menjelaskan persoalan tentang bagaimana individu harus menyesuaikan perilakunya ketika ia menyatu atau bertindak dalam suatu lembaga yang sudah mapan dan persoalan mengubah suatu lembaga dengan segera.

Fokus analisis strategi reformasi administrasi sangat beragam, tergantung ruang lingkungannya. Fokus strategi yang komprehensif adalah pada keseluruhan perangkat administrasi pemerintah daerah, bukan pada satu instansi khusus maupun pada satu prosedur tertentu. Perubahan atau inovasi yang dilakukan pada seluruh jajaran birokrasi pemerintah, bukan per bagian saja. Karenanya harus didasarkan pada pertimbangan yang masak dengan memperhatikan faktor waktu, personel, dan keuangan. Konsekuensinya, reformasi administrasi komprehensif hanya dilakukan secara berkala saja. menurut Zauhar (1994: 84), pendekatan ini kurang cocok untuk kebanyakan negara berkembang yang masih kekurangan sumber daya, terutama manusia.

Kelemahan pendekatan inkremental/mikro ini, tak akan dapat hidup lebih lama apabila tidak mendapat dukungan dari para pemimpin politik di daerah. Tidak seperti halnya dengan pendekatan komprehensif yang sesuai dengan selera pemimpin politik, pendekatan mikro biasanya kurang mendapat dukungan dari pemimpin politik karena terbatasnya tujuan yang ingin dicapai. Oleh karena itu, antara pendekatan komprehensif dan inkremental perlu tidak perlu dikontradiktifkan, bahkan keduanya harus saling melengkapi. Lee melukiskan keterkaitan antara kedua pendekatan ini sebagai *dialectical continuum of reform strategy*.

Sedangkan pola berpikir strategi bisnis dengan pendekatan *micro-macro*, *structural behaviour* atau pun strategi campuran dan *resource based* (RB) pada hakekatnya dibedakan dalam beberapa hal. Cara pandang tentang konteks dari dinamika persaingan (*the dynamic aspects of competition*) akhirnya akan mempengaruhi titik awal dari penyusunan rancangan strategi suatu reformasi administrasi. Pandangan aliran *micro-macro*, *structural behaviour* atau pun strategi campuran selalu mengawali pemikirannya dengan melihat kelembagaan dan perilaku birokrasi terlebih dahulu, dengan melakukan analisis lingkungan eksternal dan dengan melihat organisasi yang sangat dinamis (*the dynamic of industry environment*) khususnya terhadap lingkungan politik. Fokus penyusunan strategi bersaing diletakkan pada bagaimana memproteksi masyarakat (*how to protect the society*) dengan cara membuat rintangan bagi masyarakat agar mengalami kesulitan untuk dapat memasuki birokrasi pemerintah. Sementara pendekatan RB selalu berupaya meletakkan jargon bersaing utamanya pada bagaimana menciptakan inovasi masa depan (*how to*

*invent the market*) melalui sumberdaya yang dimiliki organisasi untuk dapat ditingkatkan kapabilitas administrasi pemerintah daerah melalui pemilihan kompetensi inti (*distinctive competence*) sehingga dapat diciptakan strategi yang memudahkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan pemerintah daerah dan kebalikan dengan apabila sudah masuk dalam dunia bisnis, yang justru bersaing melakukan hambatan buat para pesaing-pesaingnya berupa kesulitan untuk meniru produk yang diciptakannya (*barriers to imitation*).

Sebagai *resource-based strategy* diasosiasikan dengan pemikiran Prahalad dan para penggagas paradigma *learning & learning organization* lainnya. Menurut Azua, J. and Azua S., (1998), tiga aspek utama yang menjadi perhatian RBS: (1) Aspek sumber daya, (2) Aspek faktor keberhasilan, dan (3) Aspek proses belajar. Menurut Grant, tiga aspek utama: (1) Aspek manusia, (2) Aspek teknologi, dan (3) Aspek infrastruktur. Mengenai penggunaan *resource-base theory* guna memprediksi strategi perkembangan, ada dua tradisi yang dapat diidentifikasi. Pertama, berkaitan dengan kelompok riset tentang strategi diversifikasi di tingkat strategi organisasi. Titik perhatian riset ini adalah pada peran sumber daya dalam menentukan batas-batas (*boundaries*) aktivitas organisasi. Diversifikasi dilihat sebagai hasil dari kelebihan kapasitas sumber daya yang mempunyai banyak kegunaan. Sumber daya dipandang sebagai *driving force* bagi diversifikasi. Organisasi yang memiliki sumber daya yang bersifat umum (*generalized*) atau fleksibel dianggap mampu melakukan diversifikasi yang sangat luas, sedangkan organisasi yang memiliki sumber daya khusus (*specialized*) atau tak-fleksibel akan menerapkan strategi diversifikasi yang sempit. Chatterjee dan Wernerfelt (1991), menyatakan bahwa sumber daya fisik dan sumber daya *intangible*, yang

diyakini sangat tidak fleksibel, dapat digunakan untuk memasuki pangsa yang mempunyai kaitan erat, sedangkan diversifikasi yang relatif lebih tidak terkait (*unrelated diversification*) banyak berhubungan dengan sumber daya keuangan/biaya.

## **Pembelajaran Organisasi dan Reformasi Administrasi**

Semua organisasi dituntut agar mampu mengubah dirinya menjadi organisasi yang terus-menerus meningkatkan pembelajarannya pada berbagai tingkatan, seperti yang diungkap Senge (1995), sebagai berikut:

*“As the world becomes more interconnected and business becomes more complex and dynamic, work must become ‘learningful’. It is no longer sufficient to have one person learning for the organization, a Ford or a Sloan or a Watson. It’s just not possible following the orders the ‘grand strategist’. The organization that will truly excel in the future will be the organizations that discover how to tap people’s commitment and capacity to learn at all levels in an organization”.*

Mills dan Friesen mengartikan *learning organization* sebagai organisasi yang mampu menciptakan inovasi internal atau pembelajaran yang konsisten. Konsep ini sebenarnya tidak terlalu baru, karena Schumpeter (1934) pernah menggariskan bahwa inovasi merupakan komponen sentral bagi organisasi yang ingin berkompetisi. Namun konsep kompetisi tersebut tidak dijelaskan secara rinci pada tingkat organisasi mikro sebagaimana yang banyak diurai oleh konsep *learning organization*.

Teori pembelajaran bukan hanya dapat diterapkan pada skala mikro, seperti organisasi atau perusahaan, tetapi juga pada konteks organisasi makro, seperti negara dan pemerintah daerah. Karena itu

kita mengenal konsep *learning nation*. Seperti halnya organisasi bisnis maupun nirlaba, pemerintah daerah atau lebih spesifik lagi birokrasi sebagai organisasi makro juga bisa menerapkan *learning organization*, yang intinya menurut Marquardt (1996), setiap organisasi yang ingin hidup langgeng harus senantiasa mau mentransformasikan dirinya terhadap lingkungan agar selalu mampu mengelola *knowledge* organisasi, meningkatkan keterampilan, memanfaatkan teknologi, memberdayakan sumber daya manusia, dan *expand learning*.

Pilar reformasi administrasi antara lain untuk menunjukkan betapa pentingnya *kepemimpinan yang inovatif*. Artinya pimpinan yang terus menerus dengan konsisten melakukan inovasi ditengah gencarnya arus perubahan, agar seorang pemimpin mampu mempertahankan prestasi dan meningkatkan kinerjanya. Inovasi adalah suatu refleksi pemikiran seseorang yang baru untuk di aktualisasikan dalam memperbaiki suatu produktivitas (Van de Ven, 1986:590-607). Inovasi telah banyak dibuktikan mempunyai korelasi positif dengan pengembangan keunggulan bersaing dan perolehan keuntungan rata-rata, sehingga banyak organisasi (privat) tertarik mempelajari bagaimana menghasilkan suatu inovasi yang baru dan mengelola proses inovasi tersebut dengan efektif (Lengnick-Hall, dalam Hitt, et.al.,:1997:383), namun sangat disayangkan dilingkungan birokrasi pemerintah daerah khususnya inovasi untuk mengelola SDM dan SDA demi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat masih merupakan wacana dan banyak yang belum melakukan.

Political will dari berbagai pihak baik legislatif, eksekutif maupun yudikatif sebagai faktor penentu bagi berhasil tidaknya usaha reformasi administrasi akan berjalan. Persepsi kepemimpinan terhadap strategi reformasi administrasi

yang akan dipilih merupakan *variabel yang krusial*. Namun masih sangat sulit untuk menilai apakah efektivitas itu sebagai akibat adanya peningkatan kemampuan personel, ataukah akibat adanya peningkatan lingkungan yang kondusif. Hal ini disebabkan karena *faktor lingkungan* dapat menjadi faktor pendorong maupun faktor penghambat bagi usaha reformasi administrasi.

Pada saat yang sama pemerintah daerah tidak mengalami hambatan yang cukup berarti didalam melakukan reformasi administrasi. Hal ini dikarenakan usaha reformasi administrasi tidak berakibat pada terjadinya rasionalisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Demikian pula usaha memperbaiki sistem penggajian tidak mendapat tantangan, karena usaha ini tidak menghambat usaha pemerintah daerah (pusat) didalam mengendalikan laju inflasi maupun penciptaan lapangan kerja (Zauhar, 2002: 89).

Hal yang perlu dicermati lagi adalah masih rendahnya aparatur birokrasi di daerah-daerah dan pusat dalam melakukan proses pembelajaran secara bersama, sehingga proses usaha untuk menghasilkan *creation inovation of organization* seperti yang diharapkan RBS masih relative jauh tercapai. Adanya proses korupsi berkelanjutan (*cooperate corruption*) yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan juga sebagai salah satu tidak berjalannya atau tidak adanya RBS ini.

### **Strategi membangun daya saing daerah dengan pendekatan sumberdaya manusia (SDM)**

Strategi daya saing daerah itu, bukan ditekankan pada pemanfaatan sumberdaya alam semata, namun merupakan pengintegrasian antara sumberdaya yang sifatnya *tangible*, *intangibile*, dan *human resources* dalam semangat *collective learning*. Menegakkan semangat *collective learning* ini perlu

dimulai dari tingkatan makro (pemerintah baik nasional maupun daerah) sebagai initiator, *change creator* maupun sebagai fasilitator (Porter, 1999) sampai pada tataran mikro.

Sebagai ilustrasi mengenai bagaimana gambaran umum kinerja birokrasi di Indonesia, hasil penelitian Agus Dwiyanto (2008:282) dengan mengambil lokasi di tiga provinsi yaitu, Daerah Istimewa Yogyakarta, Sumatra Barat dan Sulawesi Selatan, mereka menyimpulkan bahwa kinerja birokrasi publik masih sangat rendah. Menurutnya hal itu antara lain dipengaruhi oleh budaya paternalistik yang masih kuat, pejabat birokrasi cenderung untuk lebih berorientasi kekuasaan dari pada memberi pelayanan publik, menempatkan dirinya sebagai penguasa, dan memberlakukan pengguna jasa sebagai obyek pelayan yang membutuhkan bantuannya. (Agus Suryono dalam Agus Dwiyanto: 2011:188)

Sedangkan kebijakan teknis daerah-daerah yang masih menyebutkan bahwa landasan daya saing adalah keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif berbasis sumberdaya alam. Kebijakan teknis ini, perlu ditata- ulang dengan mengubah landasan daya saing, berupa keunggulan berbasis sumberdaya (*resources based advantage*), baik sumberdaya berwujud (*tangible*) maupun tak berwujud (*intangible*).

Dalam menjabarkan visi, strategi dan orientasi, perlu memperhatikan juga struktur komposisi regional dan global yang sangat potensial menjadi pesaing daerah-daerah. Oleh karena itu, untuk menata- ulang strategi reformasi administrasi, maka daerah dapat melakukannya dengan cara menelusuri tiga macam *strategic resources*, yaitu: (1). *Tangible resources*, seperti karyawan atau SDM (PNS), pelanggan (masyarakat dan dunia usaha), kapasitas, dana, dan produk (jasa); (2). *Intangible resources*, seperti keterampilan karyawan (PNS), mutu

pelanggan (*society*), efisiensi biaya produk (pelayanan), dan mutu pelayanan; (3). *Very intangible (indirect) resources*, seperti moral karyawan (PNS), reputasi di mata *society*, dan reputasi di mata investor.

Untuk lebih konkrit dan komprehensif, perlu mengurai lima *regional competitiveness drivers factor* yang telah dijelaskan sebelumnya, yakni: *knowledge*, kohesi sosial, infrastruktur, konektivitas, dan produktivitas. Kesemuanya mengarah pada proses *knowledge management cluster*.

Untuk sekadar gambaran bahwa salah satu faktor yakni konektivitas yang mencakup dua hal pokok, yakni (1) konektivitas internal; dan (2) eksternal. Banyak yang bisa dilakukan untuk menata- ulang reformasi administrasi daerah guna membangun daya saing. Bila mau jujur, sebenarnya belum melakukan upaya-upaya yang cermat untuk menjalin tali-temali *konektivitas internal*, misalnya suatu daerah industri dengan instansi terkait, perguruan tinggi, sampai pemanfaatan masyarakat sekitarnya. Selain itu, *konektivitas eksternal*, berupa keterkaitan suatu daerah dengan daerah lain, baik di dalam negeri maupun luar negeri, terutama dalam satu kawasan. Sebagai contoh konkrit, daerah-daerah perlu melakukan kerjasama regional untuk mengetahui keberhasilan dan kegagalan reformasi administrasi yang telah dilakukan oleh daerah-daerah lain tersebut.

Kasus yang lain memperlihatkan ketertinggalan daerah-daerah yang baru menggunakan keunggulan sumberdaya alam, belum berbasis pada pengetahuan atau sumberdaya *tangible* dan *intangible* adalah kekalahan Indonesia dengan Malaysia dalam memperebutkan pulau Sipadan-Ligitan. Meskipun hal itu, telah jelas sebelumnya kepemilikannya bagi Indonesia. Namun, rangkaian *knowledge* dan *resource based* mendapatkannya

dimiliki negara lain, sehingga kita kehilangan sumber kekayaan kita.

## KESIMPULAN

Sebagai penutup dalam tulisan ini, kiranya dapat disimpulkan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Administrasi publik pada hakekatnya untuk implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik. Sedangkan keberhasilan reformasi administrasi dalam usaha membangun daya saing daerah sangat tergantung pada, antara lain: (a) Dukungan dan komitmen dari pemimpin politik; (b) Adanya agen perubahan; (c) Adanya lingkungan sosial ekonomi dan politik yang kondusif; dan (d) Adanya ketepatan waktu dalam member pelayanan

Administrasi publik sangat berpautan dengan otonomi daerah sehingga pemerintah daerah mampu meningkatkan kinerja birokrasi pemerintah daerah sebagai penyedia pelayanan publik agar lebih efektif, efisien dan mempunyai daya saing. Sehingga dapat memacu masyarakat untuk lebih meningkatkan partisipasi dan prakarsanya dengan proses pembangunan daerah yang lebih maju dengan pendekatan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, kemudian akan bertemu Filosofi pembangunan dua arah top down dan bottom-up.

Sedangkan strategi yang berkenaan dengan sifat dan ruang lingkup pembaruan administratif haruslah dirancang melalui kerja sama yang harmonis antara pemimpin politik dan para eksekutif, dimana mereka berdua harus memperhatikan faktor lingkungan yang ada.

Ruang lingkup reformasi administrasi juga tergantung pada tersedianya sumber daya, baik SDA maupun SDM. Karena pada umumnya daerah berkembang kekurangan dana maupun tenaga sehingga akan mengalami

banyak kesulitan jika menerapkan pendekatan makro atau komprehensif. Dengan demikian, maka pendekatan mikro atau incremental akan lebih cocok bagi daerah-daerah di Indoensia. Dasar pemikirannya disini adalah bahwa setiap keputusan utama sebenarnya mencakup perubahan inkremental untuk menanggulangi permasalahan yang kecil. Strategi inkremental cocok dengan definisi reformasi administrasi sebagai suatu proses.

Tetapi harus menyadari akan keterbatasan pendekatan inkremental. Karena sekecil apapun suatu usaha pembaruan, suatu saat pasti sampai pada ambang pintu politik, yang pasti memerlukan dukungan politik yang cukup besar. Keadaan semacam ini secara alami sangat sulit bagi suatu 'proyek kecil' seperti yang dianjurkan pendekatan inkremental. Hal yang perlu diperhatikan adalah memilih proyek mikro yang jadi prioritas utama dan memiliki efek ganda dalam rencana pembangunan daerah.

Argumen di atas menyarankan adanya suatu kontinum dialektis dalam strategi reformasi administrasi. Implikasi dari argumentasi itu bahwa strategi inkremental harus tumbuh lebih luas, sedangkan strategi komprehensif harus dikonsentrasikan pada hal-hal yang bersifat sementara (*ad hoc*) didalam implementasinya. Debat ini menghasilkan matriks strategi yang disederhanakan seperti yang dikemukakan Lee. Tetapi harus diingat bahwa tujuan matriks dari Lee tersebut hanyalah bersifat *heuristic* (keperluan ilmiah). Para pemimpin politik dan badan-badan yang ada hubungan dengan pembaruan, harus memperhitungkan faktor lingkungan. Keputusan merekalah yang akan menentukan strategi apa yang akan dipakai dalam situasi tertentu.

Tujuan reformasi administrasi tiada lain adalah menyempurnakan kinerja (*performance*) dari birokrasi, baik dalam

formulasi maupun implementasi rencana sektor tertentu dalam masyarakat. Proses pembaruan pada dasarnya juga merupakan redistribusi kekuasaan (*power*) didalam birokrasi. Mengapa pembaruan sulit dilakukan, dapat dijelaskan dengan mengacu pada adanya perubahan kebijaksanaan dan perubahan alokasi sumber daya yang dibutuhkan.

Seperti halnya dengan perubahan kebijaksanaan ekonomi, reformasi administrasi mencakup perubahan yang menyusup ke seluruh jaringan birokrasi. Sebab birokrasi daerah dianggap sebagai satu kesatuan, sebagai PNS yang terintegrasi. Kebijaksanaan terpisah badan yang berbeda, tampaknya tidak dapat dipertahankan. Keadaan semacam inilah yang mengusik benak para teknokrat ekonom dalam pemerintahan, mengapa mereka gampang dipengaruhi. Kebijaksanaan ekonomi umumnya mempunyai ciri tersendiri (*discrete*), artinya berlaku khusus untuk satu sektor atau sektor yang lain dalam ekonomi dan seringkali hanya mencakup satu bagian atau satu badan saja. Aspek lain yang menyebabkan kenapa reformasi administrasi sulit dilaksanakan adalah suatu kenyataan bahwa reformasi administrasi sulit diukur dengan *cost benefit ratio*. Sampai saat ini jarang sekali, kalau boleh dikatakan belum ada seorang pun yang melakukan analisis *cost benefit ratio*. Sedikit agak aneh bila para teknokrat ekonom hanya sedikit yang memiliki *sense of direction* ke arah ini. Untuk membahas masalah ini selangkah lebih maju, misalkan kita hipotesiskan bahwa pendekatan *behavioral* lebih mampu didalam meningkatkan produktivitas birokrasi jika dibandingkan dengan pendekatan struktural. Jika asumsi ini dipakai dasar pembaruan, maka reformasi administrasi akan menjadi lebih *elusif* (kabur) sebagai variabel kultural.

Kesulitan yang akan dihadapi dalam proses reformasi administrasi

bahwa proses ini langsung mempengaruhi mereka yang melaksanakan kebijaksanaan, namun manfaatnya tidak dapat segera dinikmati. Hal ini tidak seperti kebijaksanaan pertanian, atau kebijaksanaan kesehatan yang langsung kentara manfaatnya (manfaatnya segera dapat dinikmati). Ringkasnya, pembaruan administrasi tidak menambah yang sudah ada, tetapi hanya merelokasikan sumber daya yang sudah ada.

## DAFTAR PUSTAKA

Azua, J. And Azua S., Corporation Strategis for Diving Competitive Industrial Policies, Atur Anderson & KPMG, Pape Presented in Strategic Management Society Conference, Orlando: 1998.

Brainbanti, R.J., Administrative and Economic Development in India, : Duke University Press, Durham, N.C:1963.

Caiden, G.E, Prospects for Administrative Reform in Israel, Public Administration, 1968.

Dror, Y., Strategis for Adminisrative Reform, Development and Change, The Hague, Netherland : 1971.

Dwiyanto, Agus, 2008, Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Gajah Mada University Press. Yogyakarta.

Osborne. David & Geabler, Ted. 1992. *Reinventing Government How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*", a Plume Book, USA

Osborne, David & Pfatrik, Peter. 1997. *Banishing Bureaucracy: Five Strategies For Reinventing Governemf*, Addison-Wesley Publishing Company, USA

Suryono, Agus 2011. Manajemen Sumberdaya Manusia Etika dan Standar

Profesional Sektor Publik. Universitas Brawijaya Press Malang.

UU Nomor 32/2004 tentang Otonomi Daerah

Van de Ven, A., 1986, Control Problem in the management of Innovation Management Science.

Zauhar, Soesilo. 2007. *"Reformasi Administrasi: Konsep, Dimensi, dan strategi"*. Bumi Aksara, Jakarta